地 政 總 署
LANDS DEPARTMENT

電　話 Tel: 2231 3011
圖文傳真 Fax: 2868 4707 (非機密) / 2525 4960 (機密)
電郵地址 Email: adhq@landsd.gov.hk
本署檔號 Our Ref: ( ) in LDC 1/4/5060/16 Pt. 3
來函檔號 Your Ref: CB4/PAC/R68

*來函請註明本署檔號*
*Please quote our reference in your reply*

我們矢志努力不懈，提供盡善盡美的土地行政服務。
We strive to achieve excellence in land administration.

香港北角渣華道三三三號北角政府合署二十樓
20/F, NORTH POINT GOVERNMENT OFFICES
333 JAVA ROAD, NORTH POINT, HONG KONG

網址 Website : www.landsd.gov.hk

香港中區
立法會道1號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
政府帳目委員會秘書
(經辦人：朱漢儒先生)

**以傳真和電郵發送**
(傳真號碼：2543 9197)

朱先生：

**政府帳目委員會**
**審議《審計署署長第六十八號報告書》第 1 章**
**政府對慈善機構的支援及監察**

多謝您於 2017 年 5 月 29 日來信。現就來信段落編號(a)至(f)的提問回應如下：

**第(a)段**

**有關審計報告第 3.2 及 3.3 段(下文所有段落編號均指審計報告第 1 章的段落)所述，在 1959 年和 1981 年以私人協約方式批出用地的土地管理政策：**

**(i) 請闡述 1959 年和 1981 年以私人協約方式批地方面的土地管理政策原意；**

由於沒有文件檔案可供追溯至 1950 年代，因此本署嘗試參考 1959 年前行政局備忘錄的內容，藉以推斷該文件的政策原意。我們注意到該份備忘錄是以資料文件的形式提交的，概略地列出，按免地價／按象徵式地價、 按優惠地價及十足市值地價而適用的不同類別私人協約批地的情況，以及一般的土地管理安排。因此，該文件並無規定(其原意也並非如此)加入相關類別私人協約批地的標準條件和條款。

對於以私人協約方式免地價批地作非牟利用途，1959 年備忘錄表達的原則，是在以私人協約方式批出的用地，其設施／服務的營運須令相關部門首長滿意，至為重要。此外，任何根據私人協約批地准予的設施／服務所得的利潤，均不得分派，而是按照相關個案的政策原意，用於該土地之內或之外符合公益的設施／服務上。

至於 1981 年的前行政局備忘錄，本署認為主要適用的情況是，以私人協約方式免地價或按優惠地價批地作社會服務用途，而承批人有意與私人發展商合伙重新發展相關用地；該發展項目並且將加入可賺取收入的「商用」部分，私人發展商則可從中獲得利潤。在此闡述的政策架構的政策原意是，藉着准許合伙經營，使用地得以及早重新發展，並充分利用商用部分資助相關發展項目，以及支付維修保養和營運社會服務活動的費用。

**(ii) 1959 年及 1981 年的政策指令，如何在審計報告(見第 3.7 段)列舉的 14 幅用地的土地契約上應用和落實執行？**

該 14 幅用地的土地契約於不同時間簽立，而當時的情況各異，考慮因素也不盡相同。

在審計報告列舉的 14 幅用地中，個案 A、B 及 E 的用地，其土地契約年期於 1840 年代至 1880 年代之間開始，而持有的土地契約沒受任何限制，不是以私人協約方式批出(相關地段是或可能是承租人在市場購得)。因此，1959 年的備忘錄和 1981 年的備忘錄均不適用於該等用地。個案 C、D 及 K 的契約年期／原本的契約年期於 1920 年代至 1950 年代初開始，相關用地所受的用途限制十分廣泛，給予承租人較

多自由。至於是否有規管該三宗個案的具體政策原意，本署至今尚未找到相關資料。在此情況下，本署無從推論 1959 年的備忘錄是否適用。

其餘八宗個案(個案 F、G、H、I、J、L、M 及 N)的用地的契約則明文准許經營旅舍(hostel)/宿舍(dormitories)，但該等用地的契約條件已載有下列一項或多於一項的規定：

(a) 准許用途或經營項目必須以非牟利形式運作；
(b) 在各方面必須按某部門首長(通常為相關監察部門)滿意的程度營運；
(c) 必須提交帳目；
(d) 不得分派利潤。

有關詳情，請參閱載於**附件 I** 的列表。地政總署認為(a)項和(d)項是不同的方式，以配合該份 1959 年的前行政局備忘錄所反映的原則，即藉私人協約方式免地價或按象徵式地價批地准予的設施／服務所得的利潤，均不得分派，而且按照相關個案的政策原意，利潤必須用於相關土地之內或之外，符合公益的設施／服務。就契約條件載有(b)項和(c)項的情況，當中規定亦符合確保相關政府部門能夠予以足夠管制的原則。

由於個案 N 涉及按十足市值地價批地，並加入公眾停車場和電話機樓的商業元素，以便重新發展承批人 N 的總部，因此，該份 1981 年的前行政局備忘錄與個案 N 有關，就個案 N 的重新發展項目向行政會議提交的相關文件中，亦確實曾經提及該份備忘錄。

**(iii) 於 1959 年提交前行政局的土地政策文件(R68/1/GEN2)已清楚訂明「不得分派利潤」的規定，為何審計報告內提及以私人協約方式批出的土地契約中未有述明這項條款(承批人 M 的土地契約是唯一載有這項條款的土地契約)？地政總署如何能夠有效地監察非政府機構遵從餘下 13 份土地契約的規定？請地政總署按這 13 幅用地，劃分每份土地契約有效監察和執行「不得分派利潤」規定的條文。**

***委員會秘書附註：有關 R68/1/GEN2，請參閱此報告書的附錄 12。***

**(iv) 根據表 5，有 11 幅用地營運酒店／服務式住宅，當中涉及的土地契約 C、D、K、F、G、I 及 L，所載條款並無規定提交經審計帳目。支持的決策局／部門如何能夠有效地監察分派營運酒店所得的利潤均用於政府接納的用途？地政總署可以採取什麼補救措施，解決問題？**

在上文回應第(a)(ii)段時，我們解釋了個案 A、B、C、D、E 及 K 的背景，因此，我們相信第(iii)及(iv)段不適用於該等個案。

雖然餘下七宗個案(即個案 F、G、H、I、J、L 及 N)的契約並無明文載列「不得分派利潤」的條款，不過在該七宗個案中，有四宗(即個案 F、G、J 及 L)載有條款，規定有關的運作必須屬非牟利形式。我們認為，這條條款是以另一個措辭方式，擬定「不得分派利潤」的規定。至於其餘三宗個案，個案 H 及 N 載有必須提交帳目的條款，而個案 I 則載有運作必須令政府滿意的條款；此等條款能讓政府提出查詢，並監察是否符合「不得分派利潤」的精神。

同樣，就並無載列必須「提交經審計帳目」規定的契約而言，本署認為藉機構是以「非牟利」方式營運的規定及／或運作必須令政府滿意的規定，已給予政府查問帳目的空間。假如政府認為提出查詢有助查核機構有否遵從以「非牟利」方式營運的規定及／或「運作必須令政府滿意」的規定，便可以查問帳目。此外，本署知悉，若干慈善機構無論如何(即在不涉及土地契約的其他情況下)，也會把帳目送交相關的決策局／部門。

儘管如此，本署也同意在相關私人協約方式批地的條款中，訂明「必須提交經審計帳目」及「不得分派利潤」，可以提高履行契約責任的明確程度，亦有助政府查核機構有否遵從規定。展望未來，在審計報告列出的 11 幅私人協約方式批出的用地中(不包括三份沒受任何限制的土地契約)，如有機會(例如接獲契約修訂和契約續期申請)，本署會建議主責的決策局／部門增訂「必須提交經審計帳目」及「不得分派利潤」規定。假如相關的決策局／部門不接納本署的建議，我們會要求提供理據。此安排也適用於處理新的私人協約方式批地。

**第(b)段**

**有否向各決策局／部門發出指引／通告，列出審批非政府機構提出以免地價或優惠地價批地時，須予考慮的因素？若有，請提供指引／通告副本。若否，各決策局／部門如何向行政會議提交批地申請，使行政會議得以審議和比較不同申請的不同情況？**

考慮以私人協約方式批地的情況各有差異(例如政策目標、擬於用地提供的設施／服務，以及承批人的背景各有不同)，要擬訂適用於所有個案的一套詳盡無遺的考慮因素，恐怕並不切實可行。2014 年發布的規程，列出了各決策局／部門考慮以私人協約方式批地相關事宜的一般指引。2017 年 5 月 25 日致函貴委員會時，已夾附規程副本。主責的決策局／部門和地政總署既然會根據慣例考究相關先例，再加上該規程，相信有助於審研可能的申請個案。

**第(c)段**

**地政總署日後以免地價或按優惠地價批地予非政府機構時，會否在土地契約加入「不得分派利潤規定」和「提交經審計帳目規定」？如會，將於何時實施？如否，原因為何？**

請參閱本署於上文第(a)(iii)及(iv)段的回應，當中最後一段已詳細說明。

**第(d)段**

**地政總署會否考慮明確界定「酒店」(hotel)和「旅舍」(hostel)的定義，以便日後以免地價或按優惠地價批地予非政府機構營運酒店時，可以在土地契約顯示兩者的分別？**

在一般情況下，就以免地價或按優惠地價批地的土地契約而言，地政總署認同應在契約中更為準確地列明用地的准許用途，以反映政策原意和減少含糊不清之處，藉此回應現今社會的期望。為此，地政總署近年處理涉及興建酒店或旅舍的私人協約批地或契約修訂／換地的新建議時，已注意到在相關契約或與契約有關的服務協議內，訂明運作模式、顧客類別、收費方式等細則，是可取的做法。地政總署署長於 2017 年 5 月 6 日政府帳目委

員會聆訊的開場發言時，便引述了一個典型的例子：在民政事務局青年宿舍計劃下以私人協約方式批地時，地政總署在相關契約中已詳細說明何謂「hostel」(旅舍)。在 2017 年 5 月 27 日政府帳目委員會聆訊中，署長又引述另一相關例子，就是處理中以原址換地方式重新發展海員俱樂部的申請。政府清晰的政策原意是，在相關契約條文中，把供海員住宿的俱樂部部分，與營運商用酒店的酒店部分劃分清楚，而酒店部分則要支付十足市值地價。

**第(e)段**

**地政總署與支持的相關決策局／部門之間，就監察私人協約批地的職責劃分規程，在 2014 年發布。在提醒支持的決策局／部門他們的責任，尤其在契約年期內監察和執行契約條款行動方面，採取了／將會採取什麼措施？地政總署有否向支持的決策局／部門，就各自的管轄範圍，在制定監察和執行契約條款的指引或機制方面提供協助？如有，地政總署提供協助的詳情為何？如沒有，原因為何？**

2014 年規程本身對支持以私人協約批地提供設施／服務的決策局／部門，已發揮重要的提醒作用。根據地政總署現行的做法，在私人協約批地簽立後，會書面通知所有相關政府部門／決策局，包括支持的決策局／部門，讓他們知道根據契約各自履行的監察職責。

雖然相關決策局／部門理應充分知悉所管轄設施／服務的種類，例如：教育局監察教育設施，食物及衞生局／衞生署監察醫療設施，社會福利署監察福利設施等，但是有可能並無按相關契約及其內的特定條款通盤檢視個案，尤其是多年前簽立的契約。為此，地政總署將會就免地價或按優惠地價私人協約批地及其內的特定條文，視乎資源情況分階段協助通盤檢視。資料會與相關決策局／部門共享。然而，我們會交由支持的決策局／部門自行擬備監察指引，以達到就每宗個案支持批地的政策原意。但是，如負責的決策局／部門發現任何違契情況屬實，本署作為政府(即地主)的土地代理，會按照各決策局／部門的指示，採取適當的執行契約條款行動。

如發現由於灰色地帶，例如該酒店／旅舍可賺取收入的設施，是支援不同決策局轄下社區／福利服務，而未能就監察個別契約條款指定特定的決策

局／部門，地政總署會作內部協調以取得共識；如有需要，並會積極執行監察工作。做法與現時監察根據契約 M 營運酒店／旅舍的情況一致。

**第(f)段**

**參照第 3.14 段個案一所述關於契約 M 的情況(也見於第 3.11 至 3.13 段)，請提供以下資料：**

**(i) 契約 M 的副本一份**

現隨信夾附契約 M 的副本(註:契約 M 只有英文版)。

**(ii) 承批人 M 與經營者之間，就該酒店的發展和營運所訂定的營運協議；**

地政總署於 2014 年 8 月要求承批人 M 提供上述營運協議，但承批人 M 表示當中涉及與酒店經營者訂立的私人合約，基於保密原因而難以提供資料。本署跟進審計報告的工作的一部分，是於 2017 年 5 月再次提出要求，最近亦已促請承批人 M 盡力採取各項措施，以解決保密方面的問題，例如取得另一方同意披露資料、披露營運協議並把敏感資料遮蓋，或提供條文摘要。本署會相應地繼續跟進。

**(iii) 政府雖然注意到承批人 M 並非《稅務條例》(第 112 章)第 88 條所指的慈善機構，但仍然批准以換地形式把慈善機構 M 的用地批予承批人 M，政府的理據／考慮因素是什麼？哪個決策局／部門就批地予承批人 M 給予政策支持？**

到目前為止，可查閱的相關檔案記錄顯示，所交還政府的地段，即內地段第 2616 號及內地段第 3646 號，屬慈善機構 M 所有，按契約規定須建立一所機構，為軍人提供福利服務。原本興建在該等地段上的海陸軍人之家，使用情況漸趨式微，政府於 1979 年收到以換地形式修訂契約的申請，以便把當時的物業(當中已包括主要用來招待遊客和軍人的旅舍，以及由慈善機構 M 營辦的各種福利與教育服務)，重新發展

***委員會秘書附註：契約 M 的副本並無在此隨附。***

為設有旅舍以及職員住處、配套辦公室、教堂和社會福利用途的新設施。

慈善機構 M 其後撤回該項契約修訂建議，後於 1985 年再次提出類似的契約修訂申請，以重新發展物業。鑑於該宗申請所提供的社會福利設施獲社會福利署署長支持，而民政事務總署署長(當時稱為「政務總署署長」)先前對類似的重新發展計劃，亦沒有提出反對，條件是所興建的多用途中心必須以非牟利方式營運；因此，地政總署於 1986 年批准該宗以換地方式修訂契約的申請。由於慈善機構 M 要求以有限法律責任公司的身分重新發展上述項目，加上地政總署也考慮到承批人 M 由慈善機構 M 所控制，而契約內又已施加適當的控制措施，即「提交帳目」條款和在營運方面須達到政府滿意的程度，因此政府最終同意慈善機構 M 的要求，把用地批給承批人 M，而不是慈善機構 M。

**(iv) 儘管土地契約已清楚訂明提交帳目的條款，但是地政總署直至 2013 年 8 月，才因應 2011 年 4 月收到的投訴，要求承批人 M 提交帳目。原因何在?**

2011 年 4 月收到的投訴，與用地上營運酒店有關，投訴人懷疑酒店以牟利形式營運，違反以私人協約方式批地的契約訂明「旅舍」為准許用途之一的規定。為回應投訴人的疑慮，本署初步集中處理涉嫌違反契約用途限制的事宜、尋求法律意見，以及聯絡相關決策局／部門，以確定政策意向。

雖然契約 M 載有向地政總署提交帳目的條款，但是該條款訂明，承批人須「因應要求」，提交年度帳目。直至近年，本署一直認為，負有用地設施政策職責的決策局／部門，應決定承批人須否提交上述帳目。有決定後，本署會相應地跟進，以政府的土地代理身分，根據契約行使權力，要求提交帳目。近年，本署跟進與該個案有關的投訴時發現，當用地上的旅舍所提供可賺取收入的設施，支援用地之內和之外的社區／福利服務時，由於服務屬不同決策局的範疇，因此未能如預期般，釐清「提交帳目」條款的責任誰屬。有見及此，本署自 2013 年起，擔當更主動的角色，要求承批人 M 根據契約特別條件第(13)

條，提交旅舍的經審計帳目；同時注意到，該發展項目於 2012 年翻新，並於 2013 年重新啟用。

**(v) 地政總署在 2013 年 8 月，即 2011 年 4 月收到投訴後兩年多才採取行動，檢視承批人 M 的帳目。地政總署為何要這麼久才採取相關行動？**

請參閱上文第(f)(iv)段的回應。

**(vi) 地政總署由 2013 年 8 月起對契約 M 採取的跟進行動，包括已取得和仍待承批人回覆的文件／記錄／協議／經審計帳目，以及將會採取的行動和實施時間表；**

地政總署由 2013 年起，要求承批人 M 每年提交相關地段上旅舍的經審計帳目，至今收到了 2013 年至 2015 年的經審計年度帳目。地政總署也收到為慈善機構 M 擔任獨立核數師的執業會計師所發出的證書，證明旅舍由 2013 年至 2015 年的收入，已由慈善機構 M 用於改善和／或擴展所提供的慈善服務。(註：2014 年和 2015 年的證書，是最近在 2017 年 5 月 27 日政府帳目委員會上次聆訊後收到的。)本署現正等待慈善機構 M 提交 2016 年的經審計帳目，以及由獨立核數師提供，關於 2016 年旅舍的收入用於慈善機構 M 的證書。

此外，為進一步加強政府對運用旅舍收入的監察，本署最近已要求慈善機構 M 與承批人 M，增加由獨立核數師發出的證書內容，包括運用旅舍收入用途類別的細項，例如教育、福利、教會活動等，旨在與相關決策局分享資訊，以利便決策局在其管轄範圍內監察用途和相關的資助金。

**(vii) 承批人 M 截至 2013 年 3 月止年度的經審計帳目中，營運旅舍／酒店賺取了 1,600 萬元的收入及支付慈善機構 M 同樣金額(個案一第 4 段)。地政總署有否確保該 1,600 萬元利潤的使用方式，符合不得分派設施所得利潤的條款(第 3.13(c)段)？如有，請提供已採取／將採取行動的詳情和最新進展。如無，請說明由哪個部門負責監察該條款是否**

**獲得遵從。會否採取進一步行動，要求機構 M 提交 2013 年後的相關資料；**

地政總署已擔當主動的角色，至於本署所採取的行動，請參閱上文第(f)(vi)段的回應。

**(viii)根據地政總署就私人協約批地發布的職責劃分規程，哪些決策局／部門應負責監察承批人 M 就營運酒店設施提交帳目並接受審查和遵從不得分派利潤條款(第 3.6(b)段)？如果由地政總署負責，地政總署會採取什麼措施，加強在執行營運酒店的相關規定方面的職責？**

本署在上文第(f)(iv)和(vi)段的回應，已同時回應第(f)(viii)段的提問。

**(ix) 根據個案一第 7 段所述，地政總署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，或決定相關利潤是否已按政府接納的方式用於政府接納的用途。地政總署採取了什麼措施以處理這情況？這個案有什麼可汲取教訓之處？**

儘管本署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，但是我們希望之前段落所載述的措施(包括由獨立核數師發出證書的規定，要求提供細項，與相關決策局／部門共享細項資料)，會有助監察「不牟利」原則的遵從情況。

至於免地價或按優惠地價以私人協約方式批地的新個案，本署會確保契約定稿前，審查帳目的職責已在內部協定，而且已經消除灰色地帶，以助監察不得分派利潤規定是否獲得遵從。

地政總署署長

(蔣翠雲 蔣翠雲 代行)

副本分送：

| | |
|---|---|
| 財經事務及庫務局局長 | (傳真號碼：2537 3210) |
| 稅務局局長 | (傳真號碼：2877 1082) |
| 民政事務局局長 | (傳真號碼：2591 5536) |
| 社會福利署署長 | (傳真號碼：2891 7219) |
| 公司註冊處處長 | (傳真號碼：2868 5384) |
| 警務處處長 | (傳真號碼：2866 2579) |
| 教育局局長 | (傳真號碼：2810 7235) |
| 審計署署長 | (傳真號碼：2583 9063) |
| | |
| 發展局局長 | (傳真號碼：2147 3691) |

－隨函夾附政府帳目委員會秘書 2017 年 5 月 29 日的來信。

2017 年 6 月 16 日

| | 契約條款 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 契約 | **(a)**<br>准許用途或經營項目必須以非牟利形式運作 | **(b)**<br>必須按某部門首長(通常為相關監察部門)滿意的程度營運 | **(c)**<br>必須提交帳目 | **(d)**<br>不得分派利潤 |
| 沒受任何限制的土地契約 | | | | |
| A | 沒有 | 沒有 | 沒有 | 沒有 |
| B | 沒有 | 沒有 | 沒有 | 沒有 |
| E | 沒有 | 沒有 | 沒有 | 沒有 |
| 用途限制廣泛的土地契約 | | | | |
| C | 沒有 | 沒有 | 沒有 | 沒有 |
| D | 沒有 | 沒有 | 沒有 | 沒有 |
| K | 沒有 | 沒有 | 沒有 | 沒有 |
| 土地契約特別准許經營旅舍/宿舍 | | | | |
| F | 有 | 有 | 沒有 | 沒有 |
| G | 有 | 有 | 沒有 | 沒有 |
| H | 沒有 | 有 | 有 | 沒有 |
| I | 沒有 | 有 | 沒有 | 沒有 |
| J | 有 | 有 | 有 | 沒有 |
| L | 有 | 有 | 沒有* | 沒有 |
| M | 有 | 有 | 有 | 有 |
| N | 沒有 | 沒有** | 有 | 沒有 |

**承批人須根據契約就幼兒園和教育設施提交經審計帳目。*

***承批人須成立管理委員會。*